



... le rapport d'information

PROGRAMME « FONCTION PUBLIQUE »

(PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022)

La commission des lois a examiné les crédits du programme « *Fonction publique* » inscrits au projet de loi de finances pour 2022, qui augmentent de 2,5% en autorisations d'engagement par rapport à 2021 en périmètre constant.

Elle déplore toutefois que le Gouvernement ait officiellement **abandonné l'objectif de réduction des effectifs de l'État**, tandis que sa masse salariale continue d'augmenter, sous l'effet notamment des annonces faites lors de la conférence du 6 juillet 2021 **sur les perspectives salariales de la fonction publique**.

Par ailleurs, la commission admet que la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a ralenti la **mise en œuvre de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique** ; le premier bilan des outils visant à moderniser la gestion des ressources humaines révèle ainsi une appropriation timide par les employeurs et agents publics.

Elle regrette néanmoins que certaines mesures d'application n'aient toujours pas été prises, près de deux ans et demi après la promulgation de la loi¹.

Enfin, le rapporteur salue les **efforts consentis par le Gouvernement en faveur de l'apprentissage** dans la fonction publique territoriale, tout en regrettant qu'une somme comparable n'ait pas été consacrée au développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État, ainsi que le proposait son amendement au projet de loi de finances pour 2021².

1. LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT : STABILISATION DES EFFECTIFS ET AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE

A. L'ABANDON DE L'OBJECTIF INITIAL DE SUPPRESSION DE 50 000 POSTES AU PROFIT D'UNE STABILISATION DES EFFECTIFS

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoit de **supprimer 509 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans la fonction publique de l'État**, sur un total de 2,49 millions d'agents³. L'effort portera, de façon encore plus forte que l'année précédente, sur les opérateurs (-1 276 ETP) ; en revanche, 767 ETP seront créés dans les ministères.

Les suppressions de postes porteront principalement sur les ministères en transformation et leurs opérateurs, à savoir les ministères du **travail, de l'emploi et l'insertion** (- 1 750 ETP, soit 48 % de l'effort)⁴, de **l'économie, des finances et de la relance** (- 1 485 ETP, soit 41 % de l'effort), et de la **transition écologique** (- 270 ETP, soit 7 % de l'effort).

¹ Sont ainsi en particulier attendus deux décrets en Conseil d'État : celui définissant les conditions dans lesquelles les agents présentant des risques d'usure professionnelle bénéficient d'un entretien de carrière (article 40 de la loi), et celui précisant la liste des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux (article 45 de la loi).

² L'amendement n°II-329 du rapporteur pour avis, adopté en séance publique, tendait à créer une dotation interministérielle de 15 millions d'euros afin d'inciter les ministères à recruter des apprentis en prenant en charge une partie de leur rémunération et de leurs frais de formation. L'Assemblée nationale n'avait pas conservé le dispositif.

³ Chiffres clés de la fonction publique, édition 2021, Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

⁴ Cette diminution correspond à la reprise progressive d'ici fin 2022 des renforts d'effectifs qui avaient été accordés à Pôle emploi en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire.

Dans le cadre du « **réarmement régalien** » mis en avant par le Gouvernement, **2 096 ETP** seront créés pour le ministère de l'**intérieur** et ses opérateurs (+ 866 ETP), pour le ministère de la **justice** (+ 720 ETP), et pour le ministère des **armées** et ses opérateurs (+ 510 ETP).

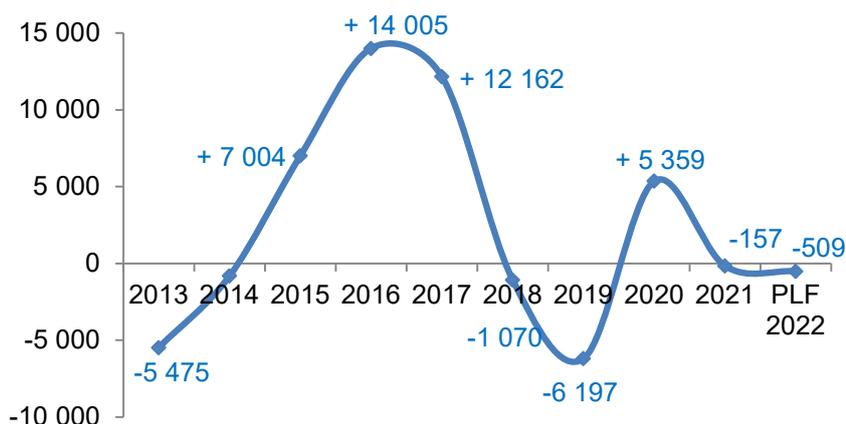
En outre, les secteurs de l'**enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**, d'une part, et ceux de l'**éducation nationale, de la jeunesse et des sports**, d'autre part, bénéficieront de 662 ETP supplémentaires. À noter que le ministère de la santé et ses opérateurs bénéficieront de seulement 28 ETP supplémentaires, ce qui semble traduire la perspective d'un « retour à la normale » après la crise sanitaire.

La stabilisation du nombre d'opérateurs de l'État

En 2022, le nombre d'opérateurs de l'État se maintiendra à 437 entités, après avoir baissé de près de 10 % en 201 (- 46 opérateurs), et de 25 % depuis 2010 (643 opérateurs à cette date). En janvier 2021, la Cour des comptes¹ avait pourtant encouragé l'État à poursuivre le mouvement de rationalisation de ses opérateurs, au regard notamment des enjeux financiers (436 740 ETP, dont 379 710 ETP financés par l'État, et près de 54 milliards d'euros).

Au total, **seuls 2 130 ETP seraient donc supprimés dans l'administration de l'État depuis 2018**. L'objectif de suppression de 50 000 postes dans la fonction publique d'État lors du quinquennat, officiellement abandonné par le ministre délégué chargé des comptes publics en juillet 2021 au profit d'une stabilité des effectifs de la fonction publique d'État, était en tout état de cause loin d'être atteint². Corrélativement, l'**Agence nationale des mobilités et des reconversions de l'État**, dont la création avait été annoncée dès 2018, **ne verra pas le jour**.

Évolution annuelle des effectifs de la fonction publique de l'État (en ETP)



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	PLF 2022
Effectifs de la FPE	- 5 475	- 813	+ 7 004	+ 14 005	+ 12 162	- 1 070	- 6 197	+ 5 799 ³	- 157	- 509
TOTAL	Quinquennat précédent : + 26 883					Quinquennat en cours : - 2 130				

Source : commission des lois du Sénat

B. UNE NOUVELLE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

La masse salariale de l'État hors pensions atteint **93,20 milliards d'euros en PLF pour 2022**, ce qui représente 18,1 % du budget général. Malgré le gel du point d'indice, **elle augmente de 2,0 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2021.

¹ Les relations entre l'État et ses opérateurs, Cour des comptes, janvier 2021.

² L'objectif de supprimer 14 000 emplois par an dans les collectivités territoriales ne sera pas non plus tenu.

³ Chiffre RAP 2020.

Cette augmentation s'explique principalement par les facteurs suivants :

- les **mesures catégorielles** : + 800 millions d'euros, dont environ 700 millions pour la revalorisation des primes dans l'éducation nationale et 100 millions pour l'achèvement du protocole « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR)¹ ;
- le **solde du glissement vieillesse-technicité (GVT)**² : + 500 millions d'euros ;
- les mesures annoncées lors de la **conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique de juillet 2021** : + 300 millions d'euros ;
- le financement de la première étape de la **participation de l'État employeur à la protection sociale complémentaire de ses agents** : + 300 millions d'euros ;
- les effets des **créations de postes** : + 100 millions d'euros.

La conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique de juillet 2021

Lors du cinquième rendez-vous salarial de la fonction publique du quinquennat, le 6 juillet 2021, la ministre de la transformation et de la fonction publiques a annoncé des mesures en faveur des trois objectifs suivants :

- **Revaloriser les bas salaires** : prolongation de la revalorisation du traitement des agents de catégorie C au niveau du SMIC au profit de 381 000 agents³ ; accélération des premiers échelons de la catégorie C ; attribution d'une bonification d'ancienneté à tous les agents de catégorie C ;
- **Renforcer l'égalité et l'équité entre les ministères, entre les territoires et entre les hommes et les femmes** : effort de 130 millions d'euros ;
- **Redonner des perspectives de carrière** : prolongation des plans de requalification ; revalorisation et harmonisation des taux de promotion pour plus de 10 000 agents de l'État de catégories B et C ; maintien intégral de la rémunération pendant la préparation et la scolarité pour les agents qui ont réussi un concours interne ; versement d'une prime annuelle de 500 euros aux maîtres d'apprentissage⁴.

C. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES MESURES LIÉES À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

1. La prime « covid-19 » : une liquidation au-delà de l'été 2020

En application du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020, une prime exceptionnelle a été versée aux agents de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale ayant garanti la continuité des services publics pendant la crise sanitaire. Le montant maximum de la prime a été attribué en fonction de la mobilisation, selon trois montants : 330 €, 660 € et 1 000 €.

Dans la **fonction publique de l'État**, cette prime a été versée à 295 549 agents de l'État, pour un **coût total de 177,87 millions** d'euros, dont plus de la moitié a été versée entre juillet et septembre 2020⁵.

Le montant moyen de **602 euros par agent** dissimule des montants très hétérogènes en fonction des ministères, allant du simple à près du triple (434 euros en moyenne par bénéficiaire au ministère de la culture, contre 1 216 euros au ministère des armées). En outre, certains ministères ont atteint ou dépassé le plafond qui leur avait été fixé (services du Premier ministre, justice, travail, armées), alors que d'autres ont procédé à des versements beaucoup plus limités (santé et intérieur). La Direction générale de l'administration et de la fonction publique explique ces différences par l'**absence de cadrage interministériel préalable**.

¹ L'accord PPCR, mis en œuvre à partir de 2017, vise à revaloriser les grilles indiciaires et à améliorer les perspectives de carrière des fonctionnaires civils et militaires ; les dernières revalorisations indiciaires attendues en 2022 concerneront le commandement de la police nationale ainsi que les officiers militaires.

² Il correspond à l'effet mécanique des progressions de carrière sur la masse salariale.

³ En outre, le décret n° 2021-1270 du 29 septembre 2021 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique porte l'indice minimum de traitement de la fonction publique au niveau du SMIC à compter du 1^{er} octobre 2021, représentant une augmentation de 10%.

⁴ Le coût de cette mesure est évalué à 9 millions d'euros pour la fonction publique de l'État (source : DGAFP).

⁵ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Versement de la prime « covid-19 » depuis le 1^{er} juillet 2020 dans les ministères

Ministères	Primes versées entre le 1 ^{er} juillet 2020 et le 31 juillet 2021	Dont montant versée entre le 1 ^{er} juillet 2020 et le 30 septembre 2020	Plafond de la prime pour chaque ministère	Nombre de bénéficiaires (ETPT)	Montant moyen par bénéficiaire	Ratio montant versé / plafond
Économie, finances et comptes publics	30 067 951 €	16 288 627 €	21 318 050 €	57 654	522 €	141 %
Agriculture et alimentation	5 796 890 €	2 850 930 €	8 300 000 €	6 492	893 €	70 %
Armées	10 048 408 €	4 601 520 €	4 315 820 €	8 260	1 216 €	233 %
Cohésion des territoires	30 570 €	0	75 070 €	36	849 €	41 %
Culture	246 785 €	0	500 000 €	568	434 €	49 %
Aviation civile	406 460 €	192 980 €	NC	622	653 €	NC
Éducation nationale, jeunesse et sports	33 792 284 €	22 461 535 €	53 179 070 €	70 169	482 €	64 %
Enseignement supérieur, recherche et innovation	10 039 388 €	183 820 €	11 825 510 €	19 481	515 €	85 %
Europe et affaires étrangères	1 391 960 €	343 980 €	3 024 160 €	2 004	695 €	46 %
Intérieur	35 395 528 €	17 720 720 €	91 331 310 €	54 938	648 €	39 %
Justice	36 064 056 €	27 048 009 €	27 650 000 €	54 103	667 €	130 %
Services du Premier ministre	1 019 440 €	551 330 €	470 700 €	1 540	662 €	217 %
Solidarités et santé	6 394 498 €	1 664 180 €	7 397 000 €	8 810	726 €	86 %
Transition écologique et solidaire	3 519 040 €	1 513 090 €	6 103 830 €	5 728	614 €	58 %
Travail	3 519 040 €	1 713 940 €	1 730 000 €	5 144	671 €	200 %
TOTAL	177 865 359 €	97 134 662 €	237 220 520 €	295 549	602 €	75 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Dans le versant territorial, 39 % des collectivités et établissements qui ont répondu à l'enquête du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)¹ ont déclaré avoir délibéré pour instituer cette prime exceptionnelle ; les délibérations prises à cette fin ont surtout été adoptées au sein des **métropoles et communautés urbaines** (100 %), des **départements** (69,2 %), des **intercommunalités** (81,3 % des communautés d'agglomération et 51,5 % des communautés de communes) et des communes de plus de 3 500 habitants (60,3 % des communes de 3 500 habitants à 20 000 habitants et 85,7 % des communes de plus de 20 000 habitants). Les bénéficiaires de la prime « covid-19 » travaillent principalement dans les secteurs des ressources humaines, du scolaire et périscolaire, de l'état civil et funéraire, ou encore des services publics sociaux et médico-sociaux.

¹ Réalisée par Qualitest entre le 5 et le 30 octobre 2021 auprès d'un échantillon de 1 093 collectivités et établissements publics territoriaux (source : baromètre HoRHizons 2020) ; il n'existe pas de recensement au niveau national.

2. La suspension du jour de carence : un surcoût pour les finances publiques maîtrisé en 2021

En 2021, la suspension du jour de carence dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid-19 s'est traduite par un surcoût budgétaire bien inférieur à celui observé en 2020 – **28,7 millions d'euros contre 48 millions d'euros**¹ –, sous l'effet combiné du recul du nombre de contaminations chez les agents et d'un meilleur ciblage du dispositif.

Le jour de carence dans la fonction publique : une histoire mouvementée

Introduit par la loi de finances pour 2012, le jour de carence correspond à l'absence de versement du traitement indiciaire ainsi que des autres éléments de rémunération pendant le premier jour de congé de maladie du fonctionnaire ; il a été supprimé par la loi de finances pour 2014, avant d'être **rétabli par la loi de finances pour 2018**.

L'article 8 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a suspendu le jour de carence pour la durée de l'état d'urgence sanitaire. Cette mesure a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise ; **l'article 46 du PLFSS pour 2022 propose une nouvelle prorogation** jusqu'à une date fixée par décret et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022.

En outre, l'article 84 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique neutralise le jour de carence pour congé maladie en cas de grossesse.

3. Le télétravail : une pratique accélérée par la crise, non dénuée d'impact budgétaire

L'objectif fixé par le Premier ministre lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 5 février 2021 d'équiper d'ici la fin de l'année 2021 d'un ordinateur portable tous les agents de la fonction publique d'État (hors périmètre des enseignants) dont les activités sont télétravaillables semble en voie d'être atteint : **au 1^{er} juillet 2021, 85 % des agents concernés étaient équipés « comme au bureau »**². Depuis mars 2020, **274 000 ordinateurs portables ont en effet été acquis** – pour un **coût de 365 millions d'euros** –, portant à 341 000 le nombre d'agents dont l'équipement permet de travailler à distance³.

Entre mars et décembre 2020, la direction interministérielle du numérique (DINUM) a commandé autant d'ordinateurs portables qu'il était prévu de façon échelonnée sur quatre ans.

Par ailleurs, l'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, signé le 13 juillet 2021, prévoit une **indemnisation forfaitaire** des frais à hauteur de **220 euros annuels** maximum par agent de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État.

2. LE PROGRAMME 148 : AMÉLIORER LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES DES EMPLOYEURS PUBLICS

Le programme 148 « Fonction publique »⁴ finance les actions interministérielles en matière de formation (33 % du programme), d'action sociale (51 %) et de gestion des ressources humaines (16 %). Piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), il est mobilisé en complément des initiatives de chaque ministère.

¹ Pour la seule fonction publique de l'État (source : réponse au questionnaire budgétaire).

² Source : rapport sur la mise en œuvre des engagements du CITP au 30 juin 2021.

³ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ Le programme 148 fait partie depuis le PLF pour 2021 de la mission « Transformation et fonction publiques », qui comporte actuellement quatre autres programmes (P 348 « Rénovation des cités administratives » ; P 349 « Transformation publique » ; P 352 « Innovation et transformation numériques » ; et P 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques », créé en PLF 2022).

En PLF pour 2022, le programme intègre les crédits hors dépenses de personnel du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (**CISIRH**)¹, ainsi que les crédits du Fonds d'accompagnement interministériel RH (**FAIRH**) initialement portés par le programme 351², qui constitue ainsi sa **quatrième action**, « **accompagnement interministériel ressources humaines** ». En plus des deux objectifs issus du programme 351, le programme 148 comporte deux nouveaux objectifs par rapport au PLF pour 2021 : « égalité professionnelle » et « transformation de la fonction publique ».

Son montant s'établit à **297,58 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et 288,33 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une **augmentation** respective de 9,1 % et 8,5 % par rapport à la loi de finances pour 2021 à périmètre courant, et **de 2,5 % et 1,7 % à périmètre constant**.

A. DES INDICATEURS PERFECTIBLES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE ET D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

1. Mesurer la qualité du service rendu aux usagers en matière d'action sociale

Le nouvel indicateur de l'objectif relatif à l'action sociale interministérielle s'inscrit dans une perspective moins quantitative que qualitative : afin d'« optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale », **un objectif de taux de satisfaction des bénéficiaires** de la prestation d'action sociale CESU est instauré³, **en remplacement des deux indicateurs financiers** du PLF pour 2021⁴.

Les coûts de gestion des prestations d'action sociale demeurent néanmoins élevés et à la hausse entre 2015 et 2020 ; en 2021, ils devraient baisser légèrement pour atteindre 5,42 %⁵. Cette baisse des coûts moyens résulterait d'une part du renouvellement des marchés publics du CESU (en janvier 2021) et du chèque-vacances (en avril 2021), et d'autre part de mesures structurelles⁶.

2. Renforcer l'égalité professionnelle

Dans le PLF pour 2022, l'indicateur de l'objectif relatif à l'égalité professionnelle vise un taux de mise en œuvre des plans d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique de l'État de **100 % dès 2021 en ce qui concerne les ministères**⁷. Les taux d'élaboration des plans d'action s'agissant des collectivités territoriales et des établissements publics de la fonction publique hospitalière sont nettement inférieurs (respectivement **54 % et 58 %** en juin 2021⁸).

Les plans d'action en faveur de l'égalité professionnelle

L'article 80 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 a rendu obligatoire l'élaboration et la mise en œuvre, pour tous les ministères et leurs établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants et tous les établissements publics de la fonction publique hospitalière, d'un **plan d'action pluriannuel destiné à assurer l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes**.

En cas de non-respect de cette obligation ou de non-renouvellement de ces plans, des pénalités financières pouvant aller jusqu'à 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels de l'employeur public concerné sont prévues.

¹ Représentant un montant de 18,1 millions d'euros en crédits de paiement.

² Représentant un montant de 20 millions d'euros en crédits de paiement.

³ Le taux prévu est de 96 % pour 2022 ; le taux cible est de 96,5 % pour 2023.

⁴ « Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale », d'une part, et « coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche », d'autre part.

⁵ Contre 5,60% en 2020.

⁶ La revalorisation de 5 % du barème des ressources pour le chèque-vacances, l'augmentation du montant de l'aide à l'installation des personnels de l'État et son élargissement aux contractuels auraient en effet un impact à la hausse sur le nombre d'agents bénéficiaires et le montant des prestations servies, engendrant une baisse des coûts moyens.

⁷ Les chiffres relatifs aux établissements publics administratifs rattachés aux ministères ne sont pas encore connus.

⁸ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2021, p. 35.

Cet indicateur relatif à l'égalité professionnelle ne semble toutefois pas entièrement satisfaisant : d'une part, il est construit de telle manière qu'il ne puisse mesurer aucun progrès dans les années à venir, étant déjà à 100 % ; d'autre part, il semble confondre, dans sa définition, la **transmission des plans d'action** et leur **mise en œuvre**.

B. UN NOUVEL OBJECTIF DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE CENTRÉ SUR UNE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES PLUS EFFICACE

1. Diminuer les délais de recrutement

Une plateforme de publication des offres d'emploi pour les trois versants de la fonction publique, « Place de l'emploi public » (PEP), a succédé en février 2019¹ à la « Bourse interministérielle de l'emploi public » (BIEP), qui ne concernait que la fonction publique de l'État. La PEP comptabilise plus de 5 millions de visiteurs par an et propose près de 40 000 offres d'emploi en permanence².

En 2020, **167 101 offres** ont été publiées sur ce site, soit une **hausse de 12,3 %** pour l'ensemble des trois versants par rapport à 2019. La fonction publique de l'État a publié 59 217 postes ; la fonction publique territoriale, 107 077 (dont plus de la moitié au sein de communes) et la fonction publique hospitalière, 8 073.

Afin d'améliorer les processus de recrutement, le PLF pour 2022 instaure un **indicateur portant sur la durée de publication de l'offre de poste dans la fonction publique de l'État**, avec pour cible une durée de 60 jours en 2023. La fiabilité de cet indicateur paraît néanmoins relative, dans la mesure où il n'existe aucune obligation de dé-publication des offres après recrutement⁴. **Actuellement proche de 10 semaines**, la durée de publication des offres devrait néanmoins diminuer mécaniquement du fait de sa réduction par défaut à un mois depuis juillet 2021.

2. Augmenter les recrutements d'apprentis

Alors que l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux représentent près de 20 % des actifs, ils n'emploient que 5 % de l'ensemble des apprentis en France⁵. **Si le nombre d'entrées en contrat d'apprentissage est en nette augmentation en 2020⁶, cette croissance est presque entièrement portée par le secteur privé (+ 44 %), les embauches dans le secteur public n'augmentant que de 5 %⁷.**

De surcroît, les objectifs que s'est successivement fixés l'État ces dernières années n'ont pas été tenus⁸ ; la circulaire du 21 mai 2021 pose néanmoins l'objectif ambitieux de porter à **14 940 le nombre d'apprentis pour l'année 2021-2022**, soit une augmentation de 80 % par rapport à l'année précédente (**8 336 apprentis en 2020-2021**). Les ministères où les recrutements d'apprentis devraient le plus augmenter afin d'atteindre la cible retenue sont celui **l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** et celui de **l'intérieur**.

Le renforcement de la publicité des offres à travers la mise en place au début de l'année 2021 du portail spécifique « **Place de l'apprentissage et des stages** » (PASS) doit contribuer à cet objectif, sans pour autant paraître suffisant.

Les difficultés liées au financement ne doivent tout d'abord pas être sous-estimées. Il est vrai que **dans le versant territorial**, premier employeur public d'apprentis, le plan « 1 jeune, 1 solution » prévoit le versement d'une **aide exceptionnelle de 3 000 euros** au profit des

¹ En application de l'ordonnance n° 2017-543 du 12 avril 2017 et du décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018. À noter que l'obligation de publicité de n'applique pas à certains emplois (tels les emplois supérieurs dits A+).

² Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2021, p. 25.

³ *Idem*, p. 109.

⁴ En revanche, l'obligation de publicité des créations et vacances d'emplois pendant une durée minimale d'un mois s'impose aux employeurs publics depuis le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018.

⁵ On compte 35 000 apprentis dans la fonction publique en 2019 (source : DGAFFP).

⁶ 525 600 entrées en apprentissage, soit une augmentation de + 42 % par rapport à 2019 (Dares, ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, juillet 2021).

⁷ 15 300 contrats ont débuté dans le secteur public en 2020 (*idem*).

⁸ 10 000 apprentis à la rentrée 2016 (circulaire du 31 mai 2016) ; 11 129 apprentis à la rentrée 2020 (circulaire du 8 juillet 2019). Le nombre d'apprentis dans la fonction publique d'État s'élevait à 9 481 en 2017-2018 ; 8 323 en 2018-2019 et 8 428 en 2019-2020 (source : DGAFFP).

collectivités territoriales pour chaque contrat d'apprentissage conclu entre le 1^{er} juillet 2020 et le 31 décembre 2021¹. Au 19 octobre 2021, 6 341 dossiers ont ainsi été acceptés, soit un montant total de **19,023 millions d'euros versés**².

En outre, le PLF pour 2022³ rénove le système de financement issu de la loi du 6 août 2019 : à compter de 2022, le **CNFPT devrait prendre en charge la totalité des coûts de la formation des apprentis** (et non plus la moitié⁴), tout en bénéficiant de recettes nouvelles. Ainsi, une cotisation spéciale à l'apprentissage d'un taux maximal de 0,1 % de la masse salariale des collectivités territoriales serait mise en place, tandis que **l'État apporterait un financement de 15 millions d'euros de crédits ministériels** ; **France compétences** participerait également à hauteur de 15 millions d'euros, en contrepartie de la réalisation d'un objectif de recrutement de 7 500 apprentis par les employeurs territoriaux.

Le rapporteur salue ce mode de financement à venir qui garantit l'équilibre budgétaire du CNFPT et incite au recrutement d'apprentis, tout en déplorant fortement qu'un effort financier comparable n'ait pas été consenti par le Gouvernement ni l'Assemblée nationale lors du vote du PLF pour 2021 afin de créer une **dotations interministérielle de 15 millions d'euros pour développer l'apprentissage dans la fonction publique de l'État**, ainsi que le proposait son amendement, adopté par le Sénat⁵.

De façon générale, **le développement de l'apprentissage dans la fonction publique semble se heurter à un déficit d'attractivité** auquel contribue notamment l'absence de perspectives pour les apprentis. Une fois diplômés, seuls 10 % des apprentis du secteur public y obtiennent un emploi – majoritairement en CDD⁶. L'article 91 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique⁷ permet toutefois aux employeurs, **à titre expérimental, de titulariser des apprentis en situation de handicap**, après vérification de leur aptitude professionnelle ; le premier bilan est toutefois assez modeste, avec **48 titularisations estimées en 2021, et 178 visées en 2022**⁸.

Un moyen d'améliorer significativement l'accès des apprentis à la fonction publique pourrait être **d'assimiler l'expérience acquise au cours du contrat d'apprentissage dans la fonction publique à une durée de services publics effectifs**, afin de leur permettre de passer les concours par la voie interne⁹ ; le Gouvernement a indiqué son intention de proposer une évolution législative en ce sens.

Le rapport sur les freins au développement de l'apprentissage, prévu par l'article 65 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, a été remis au Parlement en novembre 2021, soit près d'un an et demi après le délai fixé¹⁰.

3. Favoriser la mobilité des agents entre les ministères et les versants de la fonction publique

Alors que la mobilité structurelle, c'est-à-dire le taux de changement d'employeur au sein d'un versant et entre versants de la fonction publique, était égale à **4,5 % en 2019** pour les agents publics¹¹, **le PLF 2022 envisage une hausse significative à 7,4 %, avec une cible à 7,5 % en 2023**. L'atteinte de cet objectif ambitieux supposera, au-delà du recours aux outils mis en place par la loi du 6 août 2019, un véritable changement d'habitudes.

¹ Décret n° 2020-1622 du 18 décembre 2020, modifié par le décret n°2021-340 du 29 mars 2021.

² Source : éléments transmis par la direction générale des collectivités territoriales lors de son audition.

³ Amendement n° II-3398 du Gouvernement, adopté à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2021.

⁴ Dans la limite d'un montant maximal défini en fonction de la certification visée par l'apprenti.

⁵ Amendement n°II-329.

⁶ En particulier dans le domaine des systèmes d'information et de communication (Source : DGAFP).

⁷ Issu d'un amendement en commission des sénateurs Didier Marie et Catherine Di Folco.

⁸ Source : éléments transmis par la DGAFP à l'occasion de son audition.

⁹ Depuis la loi n°2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté, les apprentis peuvent accéder, sous réserve de remplir les conditions exigées par les statuts particuliers, aux troisièmes voies des concours, en faisant valoir la durée d'apprentissage (réalisé auprès d'un employeur public ou privé) comme une expérience professionnelle.

¹⁰ L'article 65 de la loi du 6 août 2019 prévoyait une remise pour le 7 août 2020 au plus tard.

¹¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2022 « Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations ».

3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE : UNE ÉQUATION À PLUSIEURS INCONNUES

Si le recours aux nouveaux outils introduits par la loi de transformation de la fonction publique apparaît encore timide, il a été ralenti par la survenue de la crise sanitaire quelques semaines à peine après l'édition des premiers décrets. Un bilan ultérieur permettra de savoir si les modestes résultats observés s'expliquent par des **raisons conjoncturelles** ou également **structurelles**.

A. L'ÉLARGISSEMENT DU RECOURS AUX CONTRACTUELS

1. Le contrat de projet

Prévu par l'article 17 de la loi du 6 août 2019, le contrat de projet permet aux administrations d'embaucher des agents de catégorie A, B et C pour mener à bien un projet ou une opération identifiée. Le contrat ne peut être inférieur à un an et il est renouvelable le temps du projet, dans la limite de six ans¹.

Depuis la publication du **décret du n° 2020-172 du 27 février 2020**, les employeurs publics se sont approprié ce nouvel outil juridique de façon progressive et différenciée selon les versants. **Dans la fonction publique d'État, 240 contrats de projet ont été conclus en 2020**, principalement dans les ministères sociaux, les ministères économiques et financiers, et au ministère de l'intérieur, pour des **projets immobiliers, informatiques ou numériques**². Le recours à ce nouveau type de contrat n'a pas pu encore être évalué dans la fonction publique territoriale, ni dans la fonction publique hospitalière, où il était du reste **moins attendu** que dans les deux autres versants.

2. L'ouverture aux contractuels des emplois de direction

L'article 16 de la loi du 6 août 2019 a ouvert la possibilité de recruter des contractuels aux emplois de direction dans les trois versants de la fonction publique ; les décrets d'application ont été pris entre décembre 2019 et juillet 2020³. Sur ce fondement, ont été recrutés **22 contractuels dans la fonction publique de l'État**⁴ ; les chiffres pour les autres versants ne sont pas encore connus.

3. L'élargissement du recours au contrat pour pourvoir les emplois permanents de l'État

Conformément à l'article 18 de la loi du 6 août 2019 et au décret n°2019-1594 du 31 décembre 2019, les administrations de l'État peuvent recruter des agents contractuels sur la majorité des emplois permanents des catégories A, B et C. Le bilan de ce dispositif n'est pas encore disponible.

B. LES NOUVEAUX OUTILS DE GESTION DE FIN DE CONTRAT ET DE FONCTION

1. La prime de précarité dans la fonction publique

L'indemnité de précarité prévue par l'article 23 de la loi du 6 août 2019 concerne **tous les employeurs publics au titre des contrats conclus depuis le 1^{er} janvier 2021** ; son montant est égal à 10 % de la rémunération brute globale de l'agent.

Au 31 août 2021, le coût de cette mesure s'élevait à **6,1 millions d'euros dans la fonction publique de l'État**, contre un montant estimé à 100 millions d'euros⁵. Cet écart important s'explique en partie par le fait que ce premier bilan n'intègre pas les contrats conclus à la rentrée 2021 par le ministère de l'Éducation nationale. Il conviendra de vérifier l'an prochain si la logique dissuasive à l'égard des employeurs publics visée par le Gouvernement a été suivie d'effet.

De plus, le rapporteur rappelle que la commission des lois du Sénat s'était montrée **très réticente à l'extension par le Gouvernement du dispositif à la fonction publique hospitalière**.

¹ À l'issue du contrat, l'agent ne peut être ni prolongé en CDI, ni titularisé. Une indemnité spécifique est prévue en cas de rupture anticipée du contrat.

² Éléments transmis par la DGAFP lors de son audition.

³ Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État ; décret n° 2020-257 du 13 mars 2020 relatif au recrutement direct dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale ; décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020 relatif aux emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière.

⁴ Au 30 juin 2021 (source : DGAFP).

⁵ Chiffres communiqués par la DGAFP lors de son audition.

2. La rupture conventionnelle

Depuis janvier 2020, et à titre expérimental, les fonctionnaires et contractuels en CDI peuvent convenir avec leur employeur des conditions de cessation définitive de leurs fonctions. Les chiffres semblent témoigner d'une **montée en puissance progressive du dispositif, même si son appropriation par les employeurs publics demeure en-deçà des projections** ; l'expérimentation de la rupture conventionnelle était en effet **particulièrement attendue des employeurs territoriaux**.

Dans la fonction publique de l'État, 428 indemnités spécifiques de rupture conventionnelle (ISRC) ont été enregistrées en 2020¹, et 1 100 entre janvier et juillet 2021 ; l'âge moyen des bénéficiaires est de 51 ans². Le nombre d'indemnités de rupture conventionnelle versées dans les autres versants de la fonction publique sur ces périodes n'est pas encore connu.

Un bilan ultérieur permettra de **chiffrer le coût du dispositif pour les employeurs publics** ; le rapporteur regrette à ce titre que les mesures introduites par la commission des lois en faveur de **l'information du Parlement** et de l'association des employeurs publics et de leurs agents à la définition du régime d'assurance chômage n'aient pas été retenues lors du vote du projet de loi.

3. La restructuration de service

Le dispositif global d'accompagnement des fonctionnaires dont le poste est supprimé³ permet d'accorder des congés de transition professionnelle et de verser des indemnités de départ volontaire. 1 300 indemnités de départ ont été versées à ce jour⁴. **L'impact budgétaire de la mise en place des congés de transition professionnelle n'a pas encore été précisé** ; il conviendra de le rapprocher de l'estimation qui avait été faite par l'étude d'impact du projet de loi⁵.

POUR EN SAVOIR +

- **Projet annuel de performance du programme « Fonction publique », annexé au PLF pour 2022**
- **Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexé au PLF pour 2022**
- **Rapport de la commission des finances sur les missions « Gestion des finances publiques », « Crédits non répartis » et « Transformation et fonction publiques » du projet de loi de finances pour 2022**

		Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale http://www.senat.fr/commission/loi/index.html Téléphone : 01.42.34.23.37
François-Noël Buffet Président de la commission Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Catherine Di Folco Rapporteur Sénateur (App. Les Républicains) du Rhône	Consulter le dossier législatif : http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html

¹ Soit un taux de 0,25 pour mille agents présents fin 2019.

² Source : rapport sur l'état de la fonction publique, édition 2021, p.102.

³ Prévu par l'article 75 de loi du 6 août 2019.

⁴ Données transmises par la DGAFP lors de son audition.

⁵ D'un montant de 15 millions d'euros par an en moyenne pour la fonction publique de l'État (évaluation fondée sur estimation de 600 congés de transition professionnelle par an, et sur une rémunération correspondant au salaire brut moyen par agent en ETP au sein de la FPE, soit 3 329 euros).